

К ВОПРОСУ О ДЕПУТАТСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ

Керимов А. А.,

*доцент, кандидат политических наук,
заведующий кафедрой политических наук,
Уральский федеральный университет им. Б.Н. Ельцина
г. Екатеринбург, Россия*

kerimov68@mail.ru

TO THE QUESTION OF PARLIAMENTARY RESPONSIBILITY: PROBLEMS AND SOLUTIONS

Kerimov A.

*Associate professor, candidate of political sciences,
Head of the Department of Political Science,
Ural Federal University. B.N. Yeltsin
Yekaterinburg, Russia
Kerimov68@mail.ru*

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена проблемам депутатской ответственности перед своими избирателями и обществом. Система депутатской ответственности в России далека от совершенства. В данной работе предпринимается попытка обозначения направлений и механизмов для преодоления имеющихся проблем в данной сфере.

ABSTRACT

The article is devoted to problems of parliamentary accountability to their constituents and society. The system of parliamentary responsibility in Russia is far from perfect. In this paper an attempt is made to indicate the direction and mechanisms for overcoming the existing problems in this field.

Ключевые слова: парламентская деятельность, парламентский мандат, депутат, депутатская ответственность, кодекс поведения.

Key words: parliamentary activity, the parliamentary mandate, a Deputy, a Deputy responsibility, the code of conduct.

Периодически в России озвучивается идея об отзыве депутатов. Она возникает как прямой ответ на обеспокоенность населения страны возрастающим уровнем коррупции в эшелонах власти, преобладанием неформальных отношений во властных структурах, в том числе и в парламенте. Частично эти проблемы могут быть решены в рамках принятия норм, обязывающих парламентариев периодически отчитываться в своей деятельности перед избирателями. Не лишено смысла также принятие норм, которые будут ориентированы на устранение потенциальных конфликтов интересов, ограничение внепарламентской деятельности депутатов и определение соответствия членов парламента призванию народного представителя.

Важным фактором для обеспечения прозрачности парламентской деятельности является ограничение действия парламентского мандата. Внутренние парламентские правила и конституционные нормы практически не раскрывают сути функции представительства и не говорят о том, кого и как должны представлять члены парламента. Парламентарии пользуются правовым вакуумом и предпринимают ряд действий, называя их представительством. Однако снижающийся уровень доверия к политикам, партиям и парламентам в сочетании с широко распространенными подозрениями в коррупции и злоупотреблении служебным положением актуализируют вопрос о сроках действия депутатского мандата. В этом отношении важной вехой в становлении парламентской открытости может стать ограничение срока действия парламентского мандата путем запрета переизбрания, подвергания общественному вотуму доверия или с помощью отзыва. Например, в США законодательство 19 штатов содержит норму, предусматривающую возможность отзыва парламентариев по итогам их

деятельности через референдум, а в 15 штатах действует норма, ограничивающая сроки нахождения в статусе парламентария [2].

Безусловно, эти нормы направлены на то, чтобы депутаты оставались внимательными к нуждам избирателей, и на предотвращение появления закрытой касты политиков-парламентариев. В то же время успех этих норм сочетает в себе как положительные, так и негативные моменты.

В некоторых странах, где имеются ограничения сроков для парламентариев, возникают проблемы противоположного характера. Ярким примером является опыт Мексики, где депутат может быть избран только на один срок [2]. Данное ограничение, введенное в 1932 г., было нацелено на ослабление контроля политических партий и совершенствование представительности парламента. В реальности же реформа принесла совершенно противоположный эффект. Не имея возможности быть переизбранным на следующих выборах, парламентарии лишались стимулов для выполнения своих предвыборных обещаний и поддержания контактов со своими избирателями.

Негативной стороной ограничения срока службы также является сокращение институциональной памяти парламента. При отсутствии возможности переизбрания каждый раз парламент наполняется новичками. Из-за слабой структуры институциональной иерархии и недостатка опыта у членов парламента они не будут иметь возможность контролировать деятельность правительства, должным образом принимать законы и представлять своих избирателей.

Последней тенденцией в усилении контроля над деятельностью депутатов является появление парламентских кодексов поведения во всех странах мира. Количество парламентав, у которых имеются кодексы поведения, постоянно растет.

Принятие кодекса поведения было вызвано рядом причин. Во-первых, некоторые страны ввели кодекс как новую систему контроля в качестве прямого ответа на нарушение законов парламентариями. В Великобритании,

например, в 1990-х гг. правонарушения среди депутатов были не редкостью. В эти годы несколько парламентариев были уличены в том, что за представление частных интересов в парламенте получали определенное вознаграждение, что является нарушением прежних парламентских постановлений и подчеркивает слабость существующей системы саморегулирования. Очередной всплеск противоправных действий произошел в 2009 г. и касался того, как члены парламента интерпретировали свое право потребовать возмещения парламентских расходов, также было несколько случаев криминальной деятельности и мошенничества [5]. В Австралии же, например, дебаты о потребности кодекса поведения были результатом множества историй о ненадлежащем использовании государственных средств депутатами и снижении уровня общественного доверия к политикам [3].

Ответом на требования общественности бороться с подобными проявлениями противоправных действий в Великобритании и Австралии стало введение новой системы, ужесточающей и укрепляющей правила нравственного поведения.

Другая причина, приведшая к принятию кодекса поведения, была связана с уровнем слабого развития существующих регулятивных механизмов парламентского поведения. Хотя этика и системы поведения традиционно используются для борьбы с коррупцией и безнравственным поведением, их влияние простирается и на другие формы ненадлежащего поведения, которые мешают работе парламента. Для молодых демократий в отсутствии исторического опыта и традиций парламентаризма особенно важно установление правил этики и поведения парламентариев. На ранних этапах деятельности нового созыва законодательной ветви власти часто не существует полного одобрения или взаимопонимания в вопросах интерпретации регламента. Члены парламента постоянно оспаривают его, дебаты проходят напряженно. Высокая текучесть членов парламента на каждых выборах затягивает процесс дебатов. Все чаще подобные парламенты

рассматривают этику и системы поведения как способ улучшения парламентской деятельности, правил дипломатического этикета и этикета в парламенте, работы комитетов и даже взаимодействия с избирателями.

Таким образом, необходимо отметить, что кодексы поведения ориентированы на предотвращение действий, компрометирующих статус народного избранника, подрывающих авторитет парламентского учреждения. Целью этих ограничений является устранение потенциальных конфликтов интересов, т.е. исключение ситуаций, в которых частные интересы политика могут вступить в конфликт с общественными интересами, поскольку общество ожидает от парламентариев соблюдения правил поведения и желает видеть их в качестве силы, защищающей и уважающей как частные, так и общенациональные интересы. Кодексы поведения нацелены на то, чтобы сделать деятельность и интересы парламентариев более прозрачными, особенно по части их финансов. Они вводят нормы и критерии соответствия статусу парламентария, а также устанавливают ограничения на внепарламентскую финансово оплачиваемую деятельность. Такие кодексы поведения преследуют цели борьбы с коррупцией и злоупотреблениями служебным положением. Кодексы поведения также обязывают депутата принять определенные обязательства. Например, в Канаде члены парламента обязуются «признавать, что служба в парламенте – это ответственность перед народом», "поддерживать общественную уверенность и веру в честность парламентариев" и «убеждать народ в том, что парламентарии ставят общественные интересы превыше частных интересов парламентариев» [3].

Несмотря на наличие кодексов поведения в большинстве парламентов мира, тем не менее, существует озабоченность, насколько далеко простирается действие этих кодексов и выполняют ли они свое предназначение. Максимальной прозрачности парламентской открытости можно достичь только путем повышения уровня политической культуры населения. Как отмечал В. Айхлер, «демократия невозможна без демократов, а демократы

воспитываются только через политическое образование» [1]. Подобную же мысль, выступая на Международной школе политологов в Москве, озвучивал и Р. Даль, который применительно к перестроечному движению в СССР отметил, что «перестройку необходимо было начинать с гражданского образования» [4].

Трудно не согласиться с вышеприведенными мнениями. Действительно, обеспечение парламентской открытости и подчинение парламента интересам народа невозможно без политической социализации граждан и формирования у населения демократической политической культуры.

Список литературы

1. Айхлер В. Демократия как лучшая и сложнейшая форма жизни общества. СПб.: Литера, 1999. С. 114.
2. Коулман С. Выборы, при которых голосующие могут отстранять от должности должностное лицо □Электронный ресурс□. URL: <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-05089.pdf> (дата обращения: 09.02.2017).
3. Центр исследований Roy Morgan Research. Политические деятели падают до низких уровней честности и этики - ниже только уровень автомобильных продавцов □Электронный ресурс□. URL: <http://www.roymorgan.com/news/polls/1998/3088/> (дата обращения: 09.02.2017).
4. Щербинин А. И. Что будет с Родиной и с нами? Предвзятые заметки о российской политической науке и проблемах политического образования // Полис. 2003. № 4. С. 170.
5. Power G. Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct: A Guide for Parliamentarians. London: GOPAC-WFD. 2009 □Электронный ресурс□. URL: http://www.agoraparl.org/sites/default/files/handbook_on_parliamentary_ethics_and_conduct.pdf (дата обращения: 09.02.2017).